



COMMUNAUTE ECONOMIQUE ET MONETAIRE  
DE L'AFRIQUE CENTRALE

UNION ECONOMIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE

CONSEIL DES MINISTRES

DIRECTIVE N° 04/08-UEAC-190-CM-17

Relative aux Opérations financières  
de l'Etat.-

**DIRECTIVE RELATIVE AUX OPERATIONS FINANCIERES  
DE L'ETAT**



# **PROJET DE DIRECTIVE RELATIVE AUX OPERATIONS FINANCIERES DE L'ETAT**

CHAPITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

CHAPITRE II : CHAMP COUVERT PAR LE TOFE CEMAC

CHAPITRE III : MODE D'ENREGISTREMENT DES DONNEES

CHAPITRE IV : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

ANNEXE



## LE CONSEIL DES MINISTRES

**VU** le Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale du 16 mars 1994 et ses Additifs en dates du 5 juillet 1996 et du 25 avril 2007 ;

**VU** la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique centrale et son article 54, relatif à l'harmonisation des législations budgétaires et l'uniformisation du champ statistique du secteur public ;

**PERSUADE** de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la stabilité de la monnaie commune ;

**CONVAINCU** que l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques est indispensable à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales ;

**SUR** proposition de la Commission ;

**APRES** avis du Comité Inter Etats ;

**EN** sa séance du **20 JUIN 2008**

**ADOPTE**

**la Directive dont a teneur suit:**

### **CHAPITRE I : DISPOSITIONS GENERALES**

**ARTICLE PREMIER** : La présente Directive fixe les règles générales relatives à la présentation des opérations financières des Etats membres de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC).

**ARTICLE 2** : Les opérations financières de l'Etat, en recettes, dépenses et financement, sont classées selon leur nature, conformément à un tableau commun à tous les Etats de la Communauté, dénommé TABLEAU DES OPERATIONS FINANCIERES DE L'ETAT, en abrégé TOFE CEMAC, annexé à la présente Directive et qui en fait partie intégrante.

### **CHAPITRE II : CHAMP COUVERT PAR LE TOFE CEMAC**

**ARTICLE 3** : Au sens de la présente Directive, le champ couvert par le TOFE CEMAC comprend :

- l'Administration centrale constituée des ministères et des institutions nationales,
- les collectivités territoriales et leurs établissements dont les opérations ne sont pas incluses dans celles de l'Administration centrale.
- les organismes autonomes que sont :
  - les établissements publics à caractère administratif (EPA) ;
  - les caisses nationales de sécurité sociale, de prévoyance, et de retraite ;
  - les caisses autonomes d'amortissement ;
  - les fonds financés par les ressources des Administrations publiques.



**ARTICLE 4 :** Les opérations financières de l'Etat comprennent les recettes et les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

Les opérations financières des déposants et des correspondants du Trésor, à titre obligatoire ou facultatif, et toutes les opérations de trésorerie de l'Etat sont classées en opérations de financement.

Les opérations financières des organismes autonomes sont retracées en recettes et en dépenses dans le TOFE CEMAC.

**ARTICLE 5 :** Les recettes comprennent tous les paiements reçus par l'Administration centrale, les collectivités territoriales et les organismes autonomes, non remboursables, avec ou sans contrepartie, à l'exception des versements non obligatoires provenant d'autres administrations publiques intérieures ou étrangères, ou d'institutions internationales, qui constituent des dons. Les recettes sont regroupées, dans le TOFE CEMAC, en :

- recettes fiscales (y compris recettes pétrolières)
- recettes non fiscales courantes
- recettes en capital (hors recettes de privatisation)
- recettes des comptes spéciaux du trésor (hors prêts, avances, garanties et avals) et des budgets annexes,
- recettes des collectivités territoriales
- recettes des organismes autonomes.

Ces classifications incluent les recettes répertoriées dans les nomenclatures budgétaire et comptable, comme il est précisé dans le tableau 2 du TOFE CEMAC.

**ARTICLE 6 :** Les dons comprennent tous les concours financiers non remboursables reçus de donateurs nationaux ou étrangers.

**ARTICLE 7 :** Les dépenses constituent des engagements non remboursables de l'Administration centrale, des collectivités territoriales et des organismes autonomes, qu'il s'agisse d'opérations avec ou sans contrepartie. On distingue les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.

**ARTICLE 8 :** Les dépenses ordinaires comprennent :

- (a) Les dépenses ordinaires de l'Etat, telles que définies dans la Nomenclature Budgétaire de l'Etat, à savoir :
  - les charges de la dette publique et les dépenses en atténuation des recettes des gestions antérieures,
  - les dépenses de personnel,
  - les dépenses de fonctionnement,
  - les dépenses de transferts.
- (b) Les dépenses ordinaires des collectivités territoriales
- (c) Les dépenses ordinaires des organismes autonomes

**ARTICLE 9 :** Les dépenses en capital sont celles qui sont destinées à l'acquisition de biens de capital fixe, de stocks stratégiques ou d'urgence, de terrains ou d'actifs incorporels ; elles concernent aussi les paiements sans contrepartie ayant pour but de permettre aux bénéficiaires d'acquérir des biens de capital.



Toutefois, l'acquisition, par l'Etat, de biens de capital au profit des entreprises publiques est considérée comme une prise de participation et enregistrée en " prêts moins recouvrement ".

**ARTICLE 10 :** Les opérations relatives aux prêts rétrocédés, aux règlements et recouvrements sur dette avalisée, les prises de participations, les placements et cautionnements sont classés en prêts moins recouvrements.

Les cessions de participations, ou privatisations, sont portées en financement.

**ARTICLE 11 :** Exceptées les recettes de privatisations, les opérations de financement de l'Etat retracent sa dette intérieure ou extérieure, à savoir, les tirages sur prêts, l'amortissement, le rééchelonnement ou l'allégement de la dette, les opérations de titrisation et la variation des avoirs que l'Etat détient sous forme de monnaie et de dépôts.

Ces classifications sont complétées des variations d'arriérés de paiement enregistrées dans la comptabilité de l'Etat, comme il est précisé dans le tableau 2 du TOFE CEMAC.

### **CHAPITRE III : MODES D'ENREGISTREMENT DES DONNEES**

**ARTICLE 12 :** Les recettes du budget général, des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes sont les recettes encaissées portées en recettes budgétaires dans la balance du Trésor, ventilées par nature dans la comptabilité auxiliaire des recettes.

Les recettes encaissées, imputées provisoirement en compte d'attente, sont portées globalement en " autres recettes non classées ".

**ARTICLE 13 :** Les dépenses du budget général et des comptes spéciaux du trésor sont les dépenses ordonnancées prises en charge par le Trésor, ventilées par nature dans la comptabilité auxiliaire des dépenses, et les dépenses payables sans ordonnancement préalable, imputées provisoirement en compte d'attente ou de régularisation.

Les dépenses et les recettes des budgets annexes sont appréhendées, soit directement en, ventilées par nature dans la comptabilité auxiliaire des dépenses et des recettes, soit par l'intermédiaire des mouvements financiers enregistrés au compte 38 de la balance générale du Trésor.

**ARTICLE 14 :** Les écarts entre les ordonnancements et les paiements effectifs sont enregistrés dans le TOFE CEMAC en " ajustement sur base caisse " y compris pour les opérations de la dette.

Les restes à payer de l'exercice, et de moins de trois mois, et les ordonnancements non réglés relatifs à des décaissements réalisables directement par les bailleurs de fonds sont portés en " fonds en route ".

Les restes à payer de l'exercice, et de plus de trois mois, sont portés en arriérés.

Les arriérés de paiement sur dette apparaissent distinctement, selon qu'il s'agit de financement intérieur ou extérieur.

**ARTICLE 15 :** Les opérations de financement trouvent leur origine dans trois catégories de données :

- la dette, ventilées par nature ;
- les liquidités de l'Etat, ou son découvert, les opérations des déposants et des correspondants, décrits dans les comptes appropriés de la balance du Trésor ;



- les impayés sur amortissement de la dette non ré échelonnée ou sur échéances de la dette ré échelonnée, fournis par le fichier de la dette, lorsque celle-ci est remboursée sans ordonnancement préalable.

**ARTICLE 16 :** S'agissant des organismes autonomes ; les recettes, les dépenses, les opérations de financement ainsi que les restes à payer sont enregistrées dans le TOFE CEMAC sur la base des données extraites de leur comptabilité.

Les restes à payer seront traités conformément aux dispositions de l'article 14.

**ARTICLE 17 :** La position nette du gouvernement couverte par le TOFE CEMAC (PNG-TOFE CEMAC) doit retracer la position, auprès du système bancaire interne, de l'ensemble des unités comprises dans le champ du TOFE, tel que défini à l'article 3 de la présente Directive.

**ARTICLE 18 :** La commission arrête, en concertation avec chaque Etat membre, la liste des organismes que cet Etat doit inclure dans le champ de son TOFE.

#### **CHAPITRE IV : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

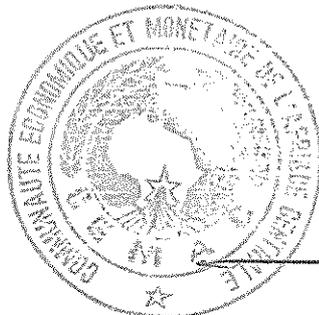
**ARTICLE 19 :** Le tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) s'applique à l'Administration centrale dès l'entrée en vigueur de la présente Directive ;

Cinq ans après, le TOFE s'étend aux :

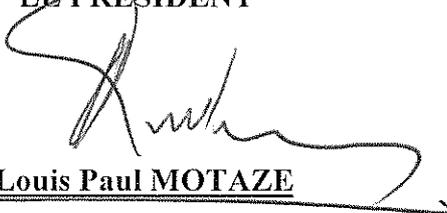
- a) collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements ;
- b) organismes autonomes que suivants :
  - les établissements publics à caractères administratifs (EPA) ;
  - les caisses nationales de sécurité sociales, de prévoyance et de retraite ;
  - les caisses autonomes d'amortissement ;
  - les fonds financés par les ressources des administrations publiques.

**ARTICLE 20 :** La présente Directive qui prend effet à compter de la date de signature, sera publiée au Bulletin Officiel de la Communauté et aux Journaux Officiels des Etats membres.

YAOUNDE, le 20 JUIN 2008



LE PRÉSIDENT

  
**Louis Paul MOTAZE**



**COMMUNAUTE ECONOMIQUE ET MONETAIRE  
DE L'AFRIQUE CENTRALE**

-----  
**UNION ECONOMIQUE DE L'AFRIQUE CENTRALE**  
-----

**TABLEAU DES OPERATIONS FINANCIERES DE L'ETAT  
(TOFE CEMAC)**

**ANNEXE A LA DIRECTIVE**



## Table des matières

- I. Introduction
- II. Champ couvert par le TOFE, périodicité, sources et mode d'enregistrement des données
  1. Champ couvert
  2. Périodicité et source des données
  3. Mode d'enregistrement des données et consolidation
- III. Classification des opérations détaillées dans le TOFE
  - A. Recettes et dons
    1. Les recettes
    2. Les dons
  - B. Dépenses et prêts moins recouvrements
    1. Les dépenses
    2. Les prêts nets (ou prêts moins recouvrements)
  - C. Opérations exceptionnelles
  - D. Ajustement pour base caisse
  - E. Financement
    1. Le financement extérieur
    2. Le financement intérieur
- IV. Définition des soldes
  1. Le solde global
  2. Le solde de base
  3. Le solde primaire
  4. Le solde primaire de base
  5. le solde courant
  6. le solde hors opérations exceptionnelles.

### Tableaux du texte

1. CEMAC : Tableau des opérations financières de l'Etat



## I. INTRODUCTION

Les efforts en vue de l'harmonisation des finances publiques au sein de Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, s'inscrivent dans le cadre de l'application de l'article 54 de la Convention instituant l'UEAC. Ce processus d'harmonisation comprend deux volets :

- un volet juridique constitué de deux Directives, l'une, relative aux lois organiques de lois de finances et l'autre, portant Règlement général sur la Comptabilité publique, et
- un volet comptable et statistique, constitué d'une nomenclature budgétaire et d'un tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

L'objet du présent document est de présenter les axes d'uniformisation des TOFE.

### **Objectifs du projet**

Il convient de souligner tout d'abord que l'uniformisation du champ de couverture des opérations de l'Etat et des différents concepts de recettes, dépenses, et déficits à travers toute la CEMAC est une condition indispensable à la mise en place d'une procédure crédible de surveillance des politiques budgétaires au sein de la Communauté.

L'objectif visé est d'établir un instrument opérationnel assurant la comparabilité des données et le suivi des éléments de gestion qui relèvent directement du contrôle des pouvoirs publics. Ainsi l'ensemble des Etats membres de la Communauté disposera d'un TOFE commun qui permettra de suivre les politiques budgétaires nationales.

### **Importance du TOFE**

Le TOFE est un instrument statistique cohérent qui permet de mesurer, de façon précise :

- l'activité des administrations publiques et leur impact sur les autres secteurs de l'économie ;
- l'interaction entre les finances publiques et les différents agrégats macro-économiques, à savoir, la balance des paiements, la situation monétaire, l'épargne et l'investissement.

Le TOFE permet également d'établir une relation claire entre les opérations au-dessus et au-dessous de la ligne définissant le solde global, ou en d'autres termes, de saisir les opérations de financement et leurs conséquences sur la dynamique de la dette.

Le TOFE est, enfin, un outil essentiel pour la formulation, le suivi et la coordination des politiques budgétaires à l'échelle de la Communauté. Il est en effet nécessaire que les indicateurs assurant la convergence budgétaire soient issus d'un TOFE commun à tous les Etats membres.

### **Plan**

La première partie de ce document définit le champ couvert par le TOFE, la périodicité et la source des données, et le mode d'enregistrement. La classification des opérations détaillées dans le TOFE est présentée dans la deuxième partie. La troisième partie passe en revue les différentes définitions des soldes.



## **II. CHAMP COUVERT PAR LE TOFE CEMAC, PERIODICITE, SOURCE ET MODES D'ENREGISTREMENT DES DONNEES**

### **1. Champ couvert**

Le champ du TOFE CEMAC comprend l'ensemble des unités qui mettent en application la politique des pouvoirs publics, par la prestation de services non marchands et par les transferts de revenus financés principalement par des prélèvements obligatoires sur les autres secteurs.

Ainsi défini, le champ couvert par le TOFE CEMAC, englobe :

s'agissant des " **opérateurs** " :

- \* l'administration centrale, constituée des ministères, et des institutions nationales
- \* les collectivités territoriales et leurs Etablissements et
- \* des organismes autonomes que sont :
  - les établissements publics à caractère administratif (EPA) ;
  - les caisses nationales de sécurité sociale, de prévoyance et de retraite ;
  - les caisses autonomes d'amortissement;
  - les caisses de stabilisation et de péréquation;
  - les fonds financés par les ressources des administrations publiques et

en ce qui concerne les **opérations** :

Elles comprennent les recettes et les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, les opérations financières des déposants et des correspondants du Trésor, à titre obligatoire ou facultatif, et toutes les opérations de trésorerie de l'Etat, classées en opérations de financement.

Les opérations financières des collectivités territoriales et des organismes autonomes sont retracées en recettes et en dépenses dans le TOFE CEMAC.

### **2. Périodicité et Source des données :**

Le TOFE CEMAC sera établi sur une base mensuelle et annuelle.

Il devra se fonder sur les données de la comptabilité publique, c'est-à-dire sur les balances du Trésor, et les comptes d'exploitation des unités autonomes du champ, complétés, le cas échéant, par des comptabilités auxiliaires.

### **3. Modes d'enregistrement des données et consolidation :**

Les recettes sont comptabilisées sur une base brute lorsqu'elles sont encaissées. Ces données comptables brutes doivent être retraitées pour les besoins du TOFE dans deux cas : (a) les impôts sont pris en compte dans le TOFE, nets des remboursements ; et (b) les recettes des unités de production marchande des administrations publiques sont enregistrées nettes des dépenses d'exploitation correspondantes.

En outre, conformément aux dispositions de la directive portant Règlement général sur la comptabilité publique, le comptable est tenu de vérifier, avant le paiement de toute dépense, que le créancier n'est pas, par ailleurs, débiteur envers l'Etat et de procéder, le cas échéant, à une retenue. Les arriérés d'impôts ainsi recouverts sont à comptabiliser en recettes, bien que ces opérations ne donnent lieu à aucun mouvement de fonds.



Il arrive qu'en période d'accumulation des arriérés par l'Etat, ses créanciers qui, dans des circonstances normales, s'acquitteraient de leurs impôts, ont recours à ce système de compensation pour s'assurer du paiement de leurs prestations. Dans les cas où des compensations exceptionnelles ont lieu, il est utile d'en indiquer le montant en poste pour mémoire, afin que les projections de recettes futures n'en tiennent pas compte.

Les dépenses de personnel et celles relatives aux achats de biens et services et aux transferts sont à enregistrer sur la base des ordonnancements. Les dépenses payables sans ordonnancement préalable (intérêts sur emprunts, frais de justice etc.) seront enregistrées à leur échéance.

Pendant la journée complémentaire, les dépenses ordonnancées sont imputées à leur exercice d'origine et portées en fonds en route.

Les dépenses sont enregistrées sur une base brute, sauf lorsqu'il s'agit de dépenses d'exploitation des unités de production marchande.

Théoriquement, un arriéré est une dépense dont le paiement n'a pas été réalisé au moment où il était exigible (date limite indiquée sur la facture ou date d'exigibilité pour le service d'une dette). En règle générale, ce moment n'est pas formellement enregistré en comptabilité publique. La variation des arriérés sera donc estimée par la variation du montant des dépenses ordonnancées et non payées, entre le début et la fin de la période considérée (un trimestre, une année), avec un délai de trois mois maximum après la date de l'ordonnancement. Durant cette période de trois mois, les dépenses en cours de paiement sont traitées comme des fonds en route.

L'élaboration du TOFE nécessite la consolidation des données relatives aux diverses unités du champ (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux et organismes autonomes), c'est-à-dire, l'élimination des encaissements et décaissements entre ces unités. Cette opération permet de mesurer les flux entre le champ tel qu'il a été défini et le reste des secteurs de l'économie.



### III. CLASSIFICATION DES OPERATIONS DETAILLEES DANS LE TOFE CEMAC

Le tableau 1 présente l'organisation des opérations de l'Etat entre six grands agrégats (recettes, dons, dépenses, prêts moins recouvrements, ajustement pour base caisse et financement) et fournit le cadre global d'analyse.

La définition des recettes, dons et dépenses utilisée dans le TOFE CEMAC est celle de la Nomenclature Budgétaire des Etats membres de la CEMAC. La définition des prêts moins recouvrements et du financement est donnée au point 5. ci-après.

#### A. Recettes et dons

##### 1. Les recettes

Les recettes comprennent tous les paiements reçus par l'administration centrale et les organismes autonomes, non remboursables, avec ou sans contrepartie, à l'exception des versements non obligatoires provenant de donateurs nationaux ou étrangers.

Les recettes sont divisées en :

- Recettes des industries extractives,
- Recettes fiscales,
- Recettes non fiscales courantes,
- Recettes en capital (hors recettes de privatisations),
- Recettes des Comptes spéciaux,
- Recettes des organismes autonomes du champ

Les recettes des industries extractives sont constituées par les redevances de tout type sur les activités extractives (bois, minéraux et pétrole) et par les impôts sur les sociétés dans ces activités. La Commission et les Etats membres se mettent d'accord sur les industries concernées.

Les recettes fiscales sont constituées des paiements sans contrepartie et non remboursables, effectués au profit des administrations. Elles comprennent également les droits et frais perçus par les administrations n'ayant aucune commune mesure avec le coût ou l'ampleur du service fourni au payeur. Elles sont classées suivant l'assiette de l'impôt correspondant, selon sept groupes différents :

- Impôts sur le revenu, les bénéfices et gains en Capital ;
- Impôts sur les salaires versés et autres rémunérations ;
- Impôts sur le patrimoine ;
- Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services ;
- Droits de timbre et d'enregistrement ;
- Droits et taxes sur le commerce extérieur et les transactions internationales ;
- Autres recettes fiscales

Les recettes non fiscales courantes comprennent tous les encaissements non remboursables des administrations ayant une contrepartie - à l'exception de ceux qui proviennent des ventes de biens en capital -, toutes les amendes et pénalités à l'exception de celles relatives aux infractions fiscales, et tous les encaissements courants des administrations publiques représentant des versements volontaires, non remboursables et sans contrepartie.



Les recettes en capital sont constituées de paiements comportant une contrepartie correspondant à une opération en capital telle que la vente de biens de capital fixe, de stock, de terrains ou d'actifs incorporels. On rajoutera aux recettes en capital les recettes du portefeuille des participations de l'Etat et des transferts en capital (versements sans contrepartie effectués à des fins de formation de capital) provenant de sources autres que les administrations publiques. Elles ne comprennent pas le produit des privatisations, qui doivent être classés en financement (voir ci-dessous).

Les recettes des Comptes spéciaux et celles des organismes autonomes du champ.

## **2. Les dons**

Les dons comprennent tous les concours financiers non remboursables reçus de donateurs nationaux et/ou étrangers. On distingue les dons intérieurs et les dons extérieurs, d'une part, et les dons programmes répondant à des objectifs généraux d'aide budgétaire et les dons projets correspondant aux aides aux projets spécifiques d'investissement, d'autre part.

Seules les transactions monétaires doivent être enregistrées dans le TOFE CEMAC. Les aides en nature telles que l'assistance technique ne sont donc pas à comptabiliser dans le TOFE. Néanmoins, une rubrique pour mémoire sera créée pour permettre une réconciliation aisée avec la balance des paiements. Si le Trésor (ou toute autre unité du champ) reçoit des fonds de contrepartie provenant, par exemple, de la vente de dons en nature, ces montants doivent figurer dans les dons.

## **B. Dépenses et Prêts moins recouvrements**

### **1. Les dépenses**

Les dépenses constituent des engagements non remboursables de l'administration centrale, des collectivités territoriales et des organismes autonomes, qu'il s'agisse d'opérations avec ou sans contrepartie. On distingue les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.

a. Les dépenses ordinaires comprennent :

- les charges de la dette publique et les dépenses en atténuation des recettes des gestions antérieures,
- les dépenses de personnel, telles que définies dans la Nomenclature budgétaire CEMAC,
- les dépenses de fonctionnement en distinguant les dépenses PPTE (ou autres opérations d'annulation de la dette),
- les dépenses de transferts.

### **b. Les dépenses en capital**

Elles sont, en principe, destinées à l'acquisition de biens de capital fixe, de stocks stratégiques ou d'urgence, de terrains ou d'actifs incorporels ; elles concernent aussi les paiements sans contrepartie ayant pour but de permettre aux bénéficiaires d'acquérir des biens de capital. Cependant, l'acquisition par l'Etat de biens de capital pour les entreprises publiques est considérée comme une prise de participation et enregistrée en prêts moins recouvrement (voir ci-dessous).



Les dépenses en capital sont regroupées selon l'origine du financement (ressources propres en distinguant les dépenses PPTE et autres opérations d'annulation de la dette) ou ressources extérieures, ces dernières portant sur l'ensemble du programme d'investissement public). On distingue également les investissements directement exécutés par les unités du champ et les transferts en capital effectués par elles (article 6 du projet de directive relative aux lois organiques de lois de finances).

## **2. Les prêts nets (ou prêts moins recouvrements)**

Les prêts de l'administration centrale sont constitués par des prises de participations ainsi que par des versements faits par l'Etat pour des raisons de politique générale (et non pour la gestion des liquidités de l'Etat), assortis d'un engagement de remboursement de leur bénéficiaire envers l'Etat, et par les opérations inverses.

Les prêts rétrocédés, constituent des emprunts effectués par l'administration centrale auprès de bailleurs de fonds étrangers, dont elle utilise le produit pour effectuer des prêts à certaines entreprises publiques pour des projets d'investissement. Ils font donc, à la fois, partie de la dette extérieure de l'Etat, et de ses créances vis-à-vis du secteur public. Les termes de l'emprunt et du prêt ne sont pas nécessairement les mêmes. L'administration publique est responsable du service de l'emprunt auprès du bailleur de fonds. Le service du prêt rétrocédé est payé à l'Etat par l'entreprise. Ils doivent donc figurer à la fois en emplois, et en financement extérieur. Au moment du tirage, le prêt rétrocédé donne lieu à deux écritures au TOFE : l'une en prêt de l'Etat à l'entreprise bénéficiaire du projet, l'autre en emprunt extérieur. Au moment du paiement du service par l'entreprise, celui-ci est enregistré en recouvrement de prêt.

## **C. Opérations exceptionnelles**

Il convient ici de faire le point sur les quelques cas suivants qui devront faire l'objet d'un traitement particulier.

### **1. Les programmes de départs volontaires de la fonction publique**

Les dépenses liées aux programmes de départs volontaires et les indemnités de licenciement ou de départ anticipé à la retraite versées aux agents de la fonction publique sont considérés comme des transferts courants de l'Etat aux ménages et doivent figurer en dépenses ordinaires.

### **2. Le recouvrement des créances bancaires**

Dans le cadre des restructurations bancaires, l'Etat a souvent repris, pour une somme plus ou moins symbolique, les créances compromises des banques pour apurer leurs bilans, et les a confiées à un organisme, souvent autonome, chargé de leur recouvrement. Ces créances, qui constituaient des prêts des banques au secteur privé (ou public), sont devenues des prêts de l'Etat aux mêmes débiteurs mais l'opération de reprise ne doit pas être comptabilisée au TOFE, les créances ayant une valeur faible ou nulle. Les ressources provenant du recouvrement des créances bancaires servent, en premier lieu, à couvrir les frais de



Le financement recouvre les opérations par lesquelles les administrations publiques contractent des emprunts et les remboursent, ou reçoivent des dépôts de tiers pour gérer leurs liquidités. Il comprend aussi la variation nette des avoirs que ces administrations détiennent sous forme de monnaie et de dépôts. La classification des opérations de financement a pour but d'indiquer la provenance des fonds obtenus par les administrations pour couvrir leur déficit. Le tableau 2 classe le financement selon son origine, extérieure ou intérieure, ce dernier étant réparti entre financement bancaire et non bancaire.

## **1. Le financement extérieur**

Celui-ci inclut les tirages sur prêts, l'amortissement exigible, et le rééchelonnement / allègement de dette obtenu. Le service de la dette est enregistré dans le TOFE lorsqu'il devient exigible et avant rééchelonnement / allègement de la dette. Dans la mesure où l'Etat bénéficie d'un rééchelonnement, le montant des échéances consolidées constitue un financement extérieur. Les remises de dette de l'Etat correspondent à l'annulation, par le bailleur de fonds, de dettes extérieures de l'Etat. Elles sont donc à inscrire en amortissement de dette extérieure et en financement extérieur pour un montant égal. Le service de la dette avalisée n'est à comptabiliser dans le TOFE que lorsque l'aval de l'Etat a été appelé. Il est alors classé dans le service de la dette extérieure de l'Etat. Les arriérés sur dette avalisée étant considérés comme des arriérés de l'Etat, leur rééchelonnement / annulation s'analyse comme réduction des arriérés de l'Etat financés par ce financement exceptionnel.

## **2. Le financement intérieur**

Il comprend les emprunts du Trésor, les amortissements dus, les opérations de titrisation (qui constituent aussi une forme de dette contractuelle pour l'Etat mais que, pour des raisons d'analyse, on enregistre dans un poste séparé) et les variations de dépôts et d'encaisses, tous ces éléments étant ventilés entre la BEAC, les banques commerciales et le secteur non bancaire. Le financement bancaire inclut aussi les opérations effectuées par le Trésor au titre de sa fonction bancaire, à savoir, l'acceptation de dépôts (essentiellement les dépôts du public au CCP) et les émissions nettes d'obligations cautionnées.

On enregistrera également dans un poste particulier du financement intérieur, le produit des privatisations. En effet, celles-ci constituent une vente d'actifs qui fournit des ressources à l'Etat. Ces ressources étant de nature exceptionnelle et non récurrente, ne devraient pas servir à augmenter les dépenses régulières. Ainsi, elles seront classées au dessous de la ligne, afin de ne pas fausser le calcul du solde budgétaire.

Les titres relatifs aux concours consolidés de la BEAC constituent un instrument de financement de l'Etat. Ils peuvent être détenus par les banques résidentes et non résidentes et par le secteur privé, et sont admis au rachat à tout moment par la BEAC.

La variation de l'encours des titres détenus par le système bancaire interne sera inscrite dans un poste séparé, dans le financement de la BEAC.

## **Réconciliation entre le TOFE et la Position Nette du Gouvernement (PNG)**

Le champ couvert par le TOFE étant composé d'opérations variées, il est indispensable de s'assurer que celles-ci sont correctement identifiées et reflétées dans la PNG. Cette dernière doit donc inclure toutes les opérations détaillées dans le tableau de financement, y compris la



fonctionnement de l'organisme de recouvrement. Si une partie est transférée au Budget, elle s'analysera alors en recouvrement de prêts, indiquée sur une ligne séparée.

### **3. Les restructurations d'entreprises publiques ou de banques**

Les restructurations d'entreprises ou de banques en difficulté peuvent recouvrir diverses opérations qu'il faut s'efforcer de classer selon leur nature. Les versements destinés à éponger les pertes passées ou à apurer des bilans sont à considérer comme des transferts en capital à l'entreprise. En effet les paiements sans contrepartie et non remboursables qui revêtent un caractère non périodique et manifestement exceptionnel doivent être considérés comme des transferts en capital. Les reprises de dettes effectuées par l'Etat dans le cadre d'une restructuration d'entreprise doivent aussi être considérées comme des transferts en capital à l'entreprise (qui les utilise pour éteindre sa dette), assortis d'un emprunt de l'Etat auprès du créancier de l'entreprise pour un montant équivalent. Ce traitement permet de mieux appréhender le coût des restructurations et de conserver la cohérence entre les flux nets de financement et la variation de l'encours de la dette. Par la suite, le service correspondant à la dette reprise, qui devient le service d'une dette directe de l'Etat, est à traiter comme tel en intérêt et en amortissement exigibles.

#### **D. Ajustements sur base caisse**

Les dépenses sont enregistrées sur base ordonnancement alors que le financement se fait sur base caisse. Ainsi, il convient de créer un poste d'ajustement pour enregistrer l'écart entre l'ordonnancement et les décaissements, notamment les arriérés de paiement.

On considère deux grands types d'arriérés, les arriérés sur dépenses et les arriérés sur amortissement. Les premiers se rapportent à la fois aux dépenses sur biens et services, aux transferts et aux obligations d'intérêt sur la dette de l'Etat (tant extérieure qu'intérieure). Ils constituent, avec " les fonds en route ", l'ajustement permettant de passer des dépenses sur la base des ordonnancements aux dépenses sur la base décaissement, et de calculer le solde sur la base caisse.

Les fonds en route correspondent à des dépenses ordonnancées et non payées. On limitera les fonds en route à une période de trois mois, au delà de laquelle, s'ils n'ont pas été régularisés, ils seront considérés comme des arriérés intérieurs.

Le second groupe d'arriérés correspond à des obligations de remboursement de dette non remplies et constitue un ajustement aux opérations de financement proprement dit, c'est à dire, aux opérations qui concernent la dette contractuelle de l'Etat ou la variation de ses titres, encaisses ou dépôts. Les arriérés du second groupe seront enregistrés en financement (voir ci-dessous).

#### **E. Financement**

Par définition, le financement total est égal au déficit ou à l'excédent des opérations de l'Etat sur base caisse. Il représente donc les variations des engagements de l'Etat au titre de ses remboursements futurs et celles de ses avoirs liquides, qui lui sont nécessaires pour couvrir les différences entre ses décaissements et ses encaissements. Le financement d'un déficit doit donc correspondre à la variation de l'encours de la dette de l'Etat, qu'elle soit intérieure ou extérieure.



variation des dépôts auprès du Trésor et des divers titres que celui-ci détient au titre de sa fonction bancaire.

Ces éléments pourront constituer ce que l'on appellera la Position nette du Gouvernement couvert par le TOFE (PNG-TOFE). La PNG-TOFE doit retracer la position, auprès du système bancaire interne, de l'ensemble des unités de l'administration centrale, des collectivités territoriales et des organismes autonomes compris dans le champ du TOFE, tel que défini plus haut.

### **Ajustement statistique**

Un poste d'ajustement statistique a été prévu, pour enregistrer les " erreurs et omissions ".



## **IV - DEFINITION DES SOLDES**

La notion de déficit retenue est importante car elle permet de déterminer l'étendue de l'effort fiscal et budgétaire à entreprendre, pour améliorer la situation financière d'un Etat.

### **1 Le solde global**

Le solde global peut être présenté sous les deux formes suivantes :

soit en incluant les dons, soit en excluant ces dons.

L'utilisation du déficit sous la seconde forme est préférable à la première. En effet, le solde global hors dons indique véritablement l'ampleur de l'effort budgétaire nécessaire pour équilibrer la situation financière de l'Etat, sans avoir recours aux dons. De plus, il permet de tenir compte de la nature discrétionnaire et souvent difficilement prévisible des dons. Ceci est particulièrement vrai pour les aides programmes qui sont non récurrentes et sont presque toujours liées à l'existence d'un programme d'ajustement soutenu par la communauté internationale. En revanche, les aides - projets sont directement liées à des dépenses qui évoluent en fonction de la disponibilité de l'aide.

### **2 Le solde global de base**

Cet indicateur, défini comme le solde global hors dons et hors investissements financés sur ressources extérieures, permet de mesurer la soutenabilité de la politique budgétaire.

### **3 Le solde primaire**

Cet indicateur est défini comme le solde global hors dons et hors charges de la dette intérieure et extérieure. Il permet de mesurer l'effort d'ajustement à entreprendre, sans que celui-ci ne soit obscurci par le poids de la dette, considéré comme la conséquence de politiques d'endettement passées, et une donnée sur laquelle le pays n'a plus prise à court terme. En outre, le solde primaire est la variable fondamentale qui détermine la variation du ratio d'endettement.

### **4 Le solde primaire de base**

Le solde primaire hors investissements financés par l'extérieur, est le solde primaire de base. Cet indicateur permet de mesurer la capacité du pays à assurer le service de sa dette.

### **5 Le solde courant**

Egalement appelé épargne propre des administrations, le solde courant est défini comme la différence entre les recettes courantes (fiscales et non fiscales) et les dépenses courantes. Ce concept est utile dans la mesure où il permet d'analyser la capacité de l'Etat à faire face non seulement à la couverture de ses dépenses courantes mais également de dégager une épargne pour financer les dépenses d'investissement.

Chacun de ces soldes peut être présenté hors recettes provenant des industries extractives. Ceci permet de mesurer le degré de dépendance de ces industries. L'on s'intéressera surtout au solde global de base hors industries extractives.



### Le solde hors opérations exceptionnelles (ou solde structurel)

Celui-ci reprend la définition du déficit global ou primaire, corrigé de sa composante conjoncturelle et des opérations non récurrentes. De telles opérations couvrent notamment les dépenses de restructurations et les programmes de départs volontaires de la fonction publique.

A partir du tableau uniformisé des opérations financières de l'Etat tel que décrit plus haut, une série d'indicateurs significatifs pourront être définis, qui seront utiles tant à la conduite de la politique budgétaire au niveau national qu'à l'organisation de la convergence des politiques budgétaires au plan communautaire.



## **Tableau 1 Résumé des opérations financières de l'Etat**

### **1. Recettes et dons**

#### **1.1 Recettes totales**

##### 1. 1. 1. Recettes fiscales

1.1.1.1. Administrations centrales dont : Comptes Spéciaux (CS) et Budgets Annexes (Budget de l'Etat, hors CS de prêts, avances, garanties et avals, portés en "autres prêts moins recouvrements")

1.1.1.2. Collectivités locales

1.1.1.3. Organismes Autonomes

Dont recettes fiscales provenant des industries extractives

##### 1. 1.2. Recettes non fiscales

1.1.2.1. Administrations centrales

1.1.2.2. Collectivités locales

1.1.2.3. Organismes Autonomes dont cotisations sociales

Dont recettes non fiscales provenant des industries extractives

##### 1.1.3. Recettes en capital

1.1.3.1. Administrations centrales

1.1.3.2. Collectivités locales

1.1.3.3. Organismes Autonomes

Dont recettes en capital provenant des industries extractives

##### 1. 1.4. Autres recettes non classées

1.1.4.1. Administrations centrales

1.1.4.2. Collectivités locales

1.1.4.3. Organismes Autonomes

#### **1.2. Dons**

##### 1.2. 1. Dons intérieurs

###### 1. 2. 1. 1. Dons projets

1.2.1.1.1. Administrations centrales

1.2.1.1.2. Collectivités locales

1.2.1.1.3. Organismes Autonomes



#### 1.2.1.2. Dons programmes

- 1.2.1.2.1. Administrations centrales
- 1.2.1.2.2. Collectivités locales
- 1.2.1.2.3. Organismes Autonomes

#### 1.2.2. Dons extérieurs

##### 1.2.2.1. Dons projets

- 1.2.2.1.1. Administrations centrales
- 1.2.2.1.2. Collectivités locales
- 1.2.2.1.3. Organismes Autonomes

##### 1.2.2.2. Dons programmes

- 1.2.2.2.1. Administrations centrales
- 1.2.2.2.2. Collectivités locales
- 1.2.2.2.3. Organismes Autonomes

## **2. Dépenses totales et prêts nets**

### **2.1 Dépenses totales**

#### 2.1.1. Dépenses courantes

##### 2.1.1.1. Traitements, salaires et indemnités

- 2.1.1.1.1. Administrations centrales
- 2.1.1.1.2. Collectivités locales
- 2.1.1.1.3. Organismes Autonomes

##### 2.1.1.2. Autres dépenses de fonctionnement

##### Dont PPTE

- 2.1.1.2.1. Administrations centrales
- 2.1.1.2.2. Collectivités locales
- 2.1.1.2.3. Organismes Autonomes

##### 2.1.1.3. Transferts et subventions (dont départs volontaires)

- 2.1.1.3.1. Administrations centrales
- 2.1.1.3.2. Collectivités locales
- 2.1.1.3.3. Organismes Autonomes dont : dépenses de prestation sociale

##### 2.1.1.4. Autres dépenses non classées



- 2.1.1.4.1. Administrations centrales
- 2.1.1.4.2. Collectivités locales
- 2.1.1.4.3. Organismes Autonomes

#### 2.1.1.5. Intérêts dus

##### 2.1.1.5. 1. Intérieurs

- 2.1.1.5.1.1. Administrations centrales
- 2.1.1.5.1.2. Collectivités locales
- 2.1.1.5.1.3. Organismes Autonomes

##### 2.1.1.5.2. Extérieurs (avant rééchelonnement)

- 2.1.1.5.2.1. Administrations centrales
- 2.1.1.5.2.2. Collectivités locales
- 2.1.1.5.2.3. Organismes Autonomes

#### 2.1.2 Dépenses en capital

##### 2.1.2.1. Investissements directs

###### 2.1.2. 1. 1. Sur ressources intérieures

##### Dont PPTE

- 2.1.2.1.1.1. Administrations centrales
- 2.1.2.1.1.2. Collectivités locales
- 2.1.2.1.1.3. Organismes Autonomes

###### 2.1.2.1.2. Sur ressources extérieures

- 2.1.2.1.2.1. Administrations centrales
- 2.1.2.1.2.2. Collectivités locales
- 2.1.2.1.2.3. Organismes Autonomes

##### 2.1.2.2. Transferts en capital (dont restructurations)

- 2.1.2.2.1. Administrations centrales
- 2.1.2.2.2. Collectivités locales
- 2.1.2.2.3. Organismes Autonomes

#### **2.2 Prêts moins recouvrements**

##### 2.2. 1. Prêts rétrocédés

- 2.2.1.1. Administrations centrales
- 2.2.1.2. Collectivités locales
- 2.2.1.3. Organismes Autonomes



## 2.2.2. Recouvrement des prêts rétrocédés

- 2.2.2.1. Administrations centrales
- 2.2.2.2. Collectivités locales
- 2.2.2.3. Organismes Autonomes

## 2.2.3. Recouvrement des créances bancaires

- 2.2.3.1. Administrations centrales
- 2.2.3.2. Collectivités locales
- 2.2.3.3. Organismes Autonomes

## 2.2.4. Autres (net)

- 2.2.4.1. Administrations centrales
- 2.2.4.2. Collectivités locales
- 2.2.4.3. Organismes Autonomes

## 3. Solde global (base ordonnancement)

### 4. Ajustement base caisse

#### 4.1. Arriérés de paiement (ordonnancements de l'exercice en cours impayés de plus de 3 mois)

##### 4.1.1. Sur dette intérieure

- 4.1.1.1. Intérêts
- 4.1.1.2. Dépenses de Personnel
- 4.1.1.3. Autres dépenses

##### 4.1.2. Intérêts sur dette extérieure

#### 4.2. Fonds en route (restes à payer de l'exercice en cours de moins de 3 mois)

##### 4.2.1. Intérêts

- 4.2.1.1 sur dette intérieure
- 4.2.1.2 sur dette extérieure

##### 4.2.2. Dépenses de Personnel

##### 4.2.3. Autres dépenses.

## 5. Solde global (base caisse)

## 6. Financement

### 6.1. Financement intérieur net